

新时期实现我国教育投入目标的财政能力分析

樊明成

【摘要】新时期，我国教育规模的扩展和教育公平的诉求增强了实现教育投入目标的迫切性；而随着我国经济的发展和财政、教育政策的调整，未来几年我国将逐步具备实现“财政性教育经费占 GDP 的 4%”的财政能力或可能性。为使这种可能尽快转变为现实，需要确保教育支出在各级财政支出中的适当比例；加大中央和省级政府的教育财政转移支付力度；加强教育投入的立法和监督工作，确保教育经费投入到位。

【关键词】新时期 教育投入目标 财政能力

【作者】樊明成，厦门大学教育研究院在读博士研究生

学
者
论
坛

在我国政策和法律确定的教育投入目标中，较能全面反映一国政府财政投入教育的努力程度和综合水平同时又具有国际可比性的指标是公共教育经费占 GDP 的比例。正因为此，“财政性教育经费占 GDP 的 4%”成为我国公共教育经费投入的核心目标。近年来，我国教育规模的扩展和教育公平的诉求增强了实现教育投入目标的迫切性；而随着我国经济的发展和财政、教育政策的调整，未来几年我国将逐步具备实现“财政性教育经费占 GDP 的 4%”的财政能力或可能性。本文拟从政府财政能力的角度进行专门的探讨。

一、实现财政性教育经费占 GDP 的 4% 的迫切性

国际上把公共教育经费支出占国民生产总值的比例作为衡量一国教育投入水平的重要指标。鉴于教育的重要性日益增强，许多国家都在努力提高这一指标。因此从总体上看，伴随着经济的发展和教育规模的扩张，各国公共教育经费占国民生产总值的比例逐步提高。我国政府经过研究，在采用这一指标时将公共教育经费的计算口径扩大为国家财政性教育经费，并以上世纪 80 年代中期发展中国家的平均水平——4% 作为本国在 20 世纪末的奋斗目标，在世纪初又将这一指标中的国民生产总值（GNP）

替换为国内生产总值（GDP）。很显然，我国的这一目标并不是什么高标准，而只能算是一条底线。经济学家厉以宁等人通过实证研究得出的结论认为，当人均 GDP 达到 800—1000 美元时，要实现教育与经济的良性发展，公共教育支出占 GDP 比重必须达到的下限为 4.07%—4.25%。^①

近年来，随着我国义务教育、高中教育的普及和高等教育的大众化，各级教育办学条件亟待改善，教育公平的呼声也越来越高，这都有赖于教育经费的大量增加。我国教育经费的筹措虽然在多元化发展方面取得了一些成绩，但政府财政拨款仍然是主要的经费来源，如果连财政投入的最起码标准都达不到，无疑难以保证现代教育的基本质量，教育的公平问题也得不到缓解。众所周知，美、日等国由社会力量提供了相当一部分教育经费，而政府财政投入的比例依然很高。总之，鉴于国外的现状和我国教育发展的现实，实现我国财政性教育经费占 GDP 的 4% 的目标已非常迫切。

二、新时期实现财政性教育经费占 GDP 的 4% 的财政能力分析

笔者认为，随着经济的发展和由此带来的政府财政能力的增强以及相关政策的调整，未来几年我国将逐步具备实现这一目标的可能性。

1、我国财政收入占 GDP 的比例持续上升。

毋庸置疑,公共教育支出的增长首先依赖于国家经济实力的提升和财政能力的增强。我国之所以难以达到“财政性教育经费占GDP的4%”这一目标,一个重要原因就是财政收入占GDP的比例较低。从表1可知,当我国财政收入占GDP比例下降时,财政性教育经费占GDP的比例也呈下降趋势;当我国财政收入占GDP比例上升时,财政性教育经费占GDP的比例也大致呈上升趋势。

若以财政收入占GDP比例为自变量(X),财政性教育经费占GDP的比例为因变量(Y),采用一元线性回归方法对两者1993—2005年进行回归分析,可得出回归方程如下:

表1:我国财政收入占GDP比例与财政性教育经费占GDP的比例情况(1993—2005)

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
财政收入占GDP比例(%)	12.3	10.8	10.3	10.4	11	11.7	12.8	13.5	14.9	15.7	16	16.5	17.3
财政性教育经费占GDP比例(%)	2.46	2.44	2.32	2.35	2.36	2.41	2.55	2.58	2.79	2.9	2.84	2.79	2.82

资料来源:①中华人民共和国财政部.中国财政年鉴——2006[Z].北京:中国财政杂志社,2006.371.

②中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴——2006[Z].北京:中国统计出版社,2006.57.823.

③教育部、国家统计局、财政部.2005年全国教育经费执行情况统计公告[N].中国教育报,2006-12-31(2).

$$Y=1.488+0.082X$$

$R=0.961$, $R^2=0.923$, 校正后的 $R^2=0.916$, 二者存在显著相关关系。

$$P\text{值}=(0.000)*(0.000)*(F\&T)$$

上述回归模型通过了统计检验,说明十余年来我国财政收入占GDP的比例情况能够较好地解释财政性教育经费支出占GDP比例的变化情况。从该回归方程可以看出,财政收入占GDP比例每增加1个百分点,财政性教育经费支出占GDP比例就能增加0.082个百分点。改革开放以来,由于经济体制的改革和收入分配向企业和个人的倾斜,我国财政收入占GDP的比例逐年下降,直到1997年财政政策调整后才开始逐年回升。由于近些年来我国财政收入增长速度大大高于经济增长速度,这使财政收入占GDP的比例逐年上升,到2006年达到了18.8%。^②凭这年的财政能力,要达到“4%”的目标,需要国家财政性教育经费支出占财政收入的21.28%即可,而这一比例是我国曾经达到过的水平。

从图1可知,我国在1994年至1998年这五年里,全国财政性教育经费占财政收入的比重都超过了20%,1994—1996三年超过了22%。假设

2006年全国财政性教育经费能占财政收入39343.62亿元的22%,则有财政性教育经费8655.60亿元,占GDP(209407亿元)的4.13%,从而实现公共教育经费投入目标。考虑到近年来财政性教育经费与预算内教育经费差额不大,这就意味着要达到“4.13%”这一比例,财政预算中需要安排近22%的经费用于教育,这仍然有一定困难,但如果财政收入占GDP比例继续上升,未来几年内实现“4%”的目标并不困难。

经济学界的研究普遍认为,我国财政收入占GDP的比例还会继续上升,其理由主要有以下几个方面:首先是我国经济还会持续高速增长,

这能为增加财政收入及其所占比例提供基础。经济学家厉以宁分析认为,中国经济8%—10%的高速增长可以维持到2025年。^③由于经济增长方式向集约型增长方式的逐步转变,财政收入占GDP的比例就会逐步提高。其次是财政收入本身项目的增多。除税收以外,随着我国财政体制的改革完善,大量预算外收入和政府体制外的部分收入将逐步纳入财政预算范围,从而提高财政收入总量及其占GDP的比例。众所周知,在我国各级财政的预算执行中,每年都有大量的超收收入,而许多地区在支配这些收入的时候很少考虑到教育,如果今后这些收入逐步被纳入财政预算范围,将有利于教育支出总量的增加。近年许多经济学界的研究认为,我国财政收入占GDP的比例实际应该在25%左右。再次是随着税收法制的完善和税收征管的加强,政府财政收入所占的比例也会增加。

2、政府财政支出中经济建设支出比例的下降能增强教育支出能力。

经济学界将我国的财政模式称为“生产性财政模式”或“建设性财政模式”,与西方国家的“公共财政模式”相区别。在这种财政模式下,过多的公共资源被用于生产建设等经济服务支

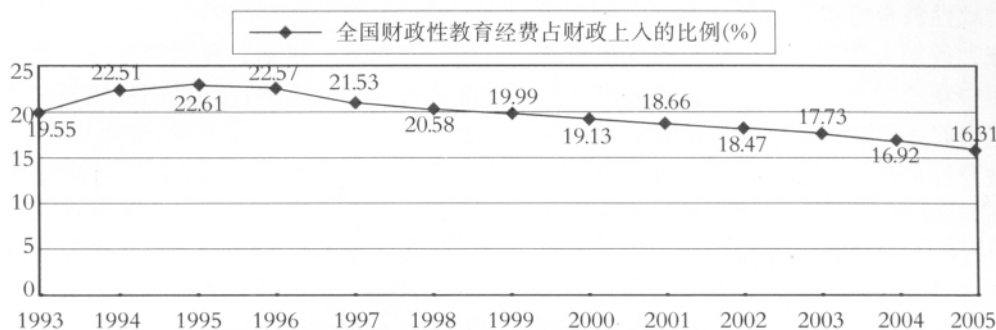


图 1: 全国财政性教育经费占财政收入的比例 (1993-2005)

资料来源: ①中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴——2006 [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2006. 823.

②教育部、国家统计局、财政部. 2005 年全国教育经费执行情况统计公告 [N]. 中国教育报, 2006-12-31 (2).

③中国财政杂志社. 中国财政年鉴——2006 [Z]. 北京: 中国财政杂志社, 2006. 370.

出, 而用于社会公共服务性的支出就比较短缺, 这是我国教育支出总量不足的重要原因之一。毋庸置疑, 在经济建设的起步阶段和计划经济体制下, 许多基础性建设是要由政府投资进行的, 但随着我国市场经济体制的确立、完善和经济建设起步阶段的完成, 政府职能的重心正逐步由过去的为经济服务转变为为社会公共服务。1998 年底全国财政工作会议明确提出初步建立公共财政基本框架的改革目标, 并将其作为社会主义市场经济体制的重要环节; 2000 年全国财政工作会议又进一步提出要加快建立与市场经济相适应的、与我国国情相结合的公共财政体系。从实践来看, 随着我国市场经济体制的建立和完善, 我国政府财政支出中经济建设支出的比例确实有所下降, 由过去的大约 40% 左右下降到现在的不到 30%, 而市场经济国家的这一比例平均为 10% 左右, 因此我国的这一比例还有较大的下降空间。

3、农村义务教育全面纳入公共财政释放了中央政府的财政能力。

1980 年我国财政分权改革后, 由于地方财力不断增强, 筹集农村基础教育经费的主要责任也逐步转给基层地方政府。1994 年分税制改革后, 财政收入又逐步向中央和省级政府集中, 中央政府对财政收入的控制能力大大加强, 但庞大的义务教育经费仍然主要由基层政府负担, 基层财政能力的弱小导致了教育经费投入的严重不足。2001 年国务院发布的《关于基础教育改革与发展的决定》使义务教育经费负担上升到由县统筹, 但大部分县级财政仍然无力承担这一责任, 特别是随着农村税费改革的深入, 县乡两级财政不堪重负, 难以保证农村义务教育的顺利实施。

可喜的是, 2005 年国务院印发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》, 要求全国各级政府都要按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则, 将农村义务教育全面纳入公共财政的保障范围, 并同时建立起中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费投入保障机制。新的保障机制于 2006 年在西部地区实施, 2007 年起在全国范围内推行。根据该文件要求, 免除学杂费的资金由中央和地方按比例分担, 西部地区为 8:2, 中部地区为 6:4。东部地区除直辖市外, 按照财力状况分省确定。预计在“十一五”期间, 中央与地方各级财政将累计新增农村义务教育经费约 2182 亿元, 其中中央 1254 亿元、地方 928 亿元。^④可见, 中央政府将在农村义务教育投入上承担起越来越大的责任, 中央财政用于教育的支出将有较大幅度的提高。2007 年中央预算报告显示, 中央财政将安排教育支出 858.54 亿元, 比 2006 年增加 252.49 亿元, 增长 41.7%。^⑤

中央财政由过去很少投入农村义务教育转而为农村义务教育的主要经费来源之一, 这无疑有利于扩大中央财政支出在国家财政支出中的比例, 提高教育支出在中央本级财政支出中的份额, 从而提高国家财政性教育经费占国内生产总值的比例。

4、社会发展全局的考虑正积聚着政府的教育财政能力。

教育的质量问题和公平问题是这几年社会普遍关注的两个问题, 而这两个问题都与教育投入的严重不足密切相关。因此, 要求增加教育投

入、实现财政性教育经费占 GDP 的 4% 的社会呼声日益高涨,近年来两会期间许多代表反映的教育问题也集中在这点上。社会对教育投入不足问题的关注已引起我国政府的重视,从制定和强调我国公共教育经费投入目标的文件可以看出,早期制定和强调我国公共教育经费投入目标的文件主要是源自教育部的文件,即使是《中华人民共和国教育法》,其出发点也主要是就教育论教育,很少从整个社会发展的立场和高度出发来制定教育投入的标准,因此难以引起全社会的足够重视。特别是在教育的事权和财权在教育部门和财政部门之间分别掌握的体制下,教育部门自身制定和强调公共教育经费投入的目标显然是缺乏财权作支撑的,如果没有财政部门的积极配合,自然就难以保证这些目标的实现了。然而近年来,我国开始站在整个社会发展的角度来强调公共教育经费投入的目标,如 2006 年 3 月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划》和同年 10 月通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》都不是仅从教育自身的立场出发,而是站在全社会发展的角度明确财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 4% 的目标。尤其是后者,“4%”还成为该文件中唯一的数字目标。

更为重要的是,这次目标的重申已引起相关部门的高度重视。2006 年 7 月至 11 月,温家宝在北京中南海先后主持召开四次教育工作座谈会时强调,“各级政府要进一步采取有力措施加强教育。要千方百计增加教育投入,努力实现财政性教育经费占国内生产总值 4% 的目标。”^⑥从具体实践看,2007 年,国家预算安排了 6461 亿元财政资金用于教育,比上年实际执行数 5408 亿元(按照新的政府收支分类科目计算),增加 19.5%。^⑦从这里可以看出,我国政府已开始重视增加教育投入,努力去实现公共教育经费投入的目标。

综上所述,随着我国经济的发展和财政、教育政策的调整与改革,未来几年我国将逐步具备实现“财政性教育经费占 GDP 的 4%”的财政能力或可能性,从而为保证教育经费、提高教育质量和促进教育公平提供经济上的可能。

三、加快实现财政性教育经费占 GDP 的 4% 的对策建议

如前所述,我国公共教育经费投入目标的核

心是“财政性教育经费占 GDP 的 4%”这一目标,在未来几年里,我国将逐步具备实现这一目标的可能性。为使这种可能尽快转变为现实,需要获得相关的政策和法律支持。

1、确保教育支出在各级财政支出中的适当比例。

为了实现“财政性教育经费占 GDP 的 4%”这一目标,以保证基本的教育经费,就要确保全国财政教育支出占财政总支出的适当比例(如不低于 15%),以保证国家财政用于教育的比例。当然,具体到每一级政府,就需要根据它的财政负担的多少和财政能力的大小来确定该级财政总支出中教育支出所占的比例。比如说,中央财政由于承担着地方财政不需要负担的外交、国防等事务开支,其财政支出中教育支出的比例就可以略低于地方财政支出中教育支出的比例。但由于我国中央控制着较大份额的财政收入,就需要确保中央财政总支出中教育支出的比例不能太低。一是中央财政本级支出中教育支出的比例不能太低,二是补贴地方的支出中要有更高的比例用于教育。由于当前我国大量中央财政收入中用于教育的份额很小,因此确保中央财政总支出中教育支出的适当比例能够充分调动中央的财政力量,使公共教育经费有较大幅度的增长。此外,考虑到在各级财政的预算执行中,每年均有一笔数量相当大的超收收入,而各地在支配这些收入的时候往往没有或基本没有考虑教育,使得财政支出中教育经费的增长往往低于同级财政经常性收入的增长。……因此,应当合理规定这一部分超收收入中用于教育的比例,以保证财政教育投入的稳定增长。^⑧

2、加大中央和省级政府的教育财政转移支付力度。

目前我国义务教育已全面纳入公共财政,鉴于区域经济发展水平与财力的差异,中央和省级政府实行了力度较大的财政转移支付。高等教育也应该实行财政转移支付,因为各地区财政能力差距很大,造成了生均教育经费的巨大差别,拉大了高等教育发展的地区差距。并且,由于高等教育的收益范围较大,常常溢出本地区范围之外,因此在理论上更应该是上级政府承担投入责任。近年随着高校毕业生分配制度改革的深入,越来越多的大学毕业生前往经济较发达地区就业,导致欠发达地区的高等教育投入随着大学毕

业生的就业去向而无偿转移到发达地区, 如果不建立科学合理的财政转移支付制度, 势必影响这些地方政府对高等教育投入的积极性及投资能力。再者, 2010 年我国实行统一税制以后, 外资企业税负增加, 内资企业税负降低。如此一来, 吸引外资较多的地区的税收将明显多于吸引外资能力较弱的地区, 地区之间财政能力差别可能会进一步扩大。在教育公平的呼声越来越高的情况下, 由上级政府实行教育财政转移支付的必要性更加突出。在实行自由市场经济的美国, 大部分州在核定学区基本资助时考虑了地方教育财政能力的差异, 引入了地方财政能力指标。^⑨

加大中央和省级财政转移支付力度要求合理划分各级政府在教育经费投入上的责任, 中央和省级政府应加大对落后地区教育的财政支持力度, 而对于发达地区, 则实行由省市投入为主的教育财政体制。在高等教育阶段, 由于地方城市办高校的兴起, 我国目前分别实行由中央、省(自治区、直辖市)或市(地、州)三级财政投入为主的体制, 考虑到高等教育投入的巨大和市(地、州)财政能力的不足与它们之间的差距, 使高等教育财政投入责任的划分不宜根据学校的行政隶属关系来进行, 而应在充分考虑各地区的财政能力后进行。有鉴于此, 应将市(地、州)这一级财政的主要投资责任上升到省(自治区、直辖市)级财政, 即变三级财政投入为主的高等教育财政体制为两级财政投入为主的高等教育财政体制, 而各市(地、州)则根据财政能力进行补助性投入。

3、加强教育投入的立法和监督工作, 确保教育经费投入到位。

教育投入的行政性规章在缺乏强有力的社会监督的情况下, 往往是难以保证履行的, 这就需要将其上升到法律层次并作出具体明确的责任规定。从国际上看, 许多国家都对公共教育投入作出了明确的法律规定, 从而有力地保障了政府对教育的投入。我国也曾经对教育投入作过明确的法律规定, 如 1936 年公布的《中华民国宪法草案》在教育章中规定了中央和地方教育经费占各级预算的最低比例, 中央为预算总额的 15%, 地方包括省、区及县、市为预算总额的 30%, 明确了各级政府的教育财政职责。^⑩

1993 年印发的《中国教育改革和发展纲要》

制定了“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例在世纪末达到 4%”的目标, 但当上升到本应该增加其强制性的《中华人民共和国教育法》时, 却被作了模糊化的“软”处理, 其第五十四条规定:“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。具体比例和实施步骤由国务院规定。”很明显, 这一法律规定缺少具体数据的要求, 也没有对各级政府的责任和法律后果作出明确规定, 这就难以保证教育投入目标的达成。有鉴于此, 我国应尽快出台有关教育投入方面的法律, 明确各级政府的投入责任、投入比例和相应的问责制度; 与此同时, 全国人大和地方各级人大还应加强对同级政府教育投入情况的监督, 并以之为依据作为考核政府工作业绩的重要指标。□

注释:

①骆勤. 我国教育支出的财政分析和对策选择 [J]. 财经论丛, 2004 (5): 36~40.

②数据来源: 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报 [DB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t>, 2007-2-28.

③厉以宁. 中国经济高速增长可以维持到 2025 年 [J]. 企业家天地, 2007 (1): 32.

④王娜. 教育部: 教育发展“三优先” [N]. 21 世纪经济报道, 2007-1-5 (7).

⑤傅博. 中央财政教育支出猛涨 41.7% [N]. 中国财经报, 2007-3-9 (1).

⑥季谭. 努力实现财政性教育经费占 GDP4% [N]. 第一财经日报, 2006-11-22 (A03).

⑦李涛. 6461 亿资金投向教育, 公共财政愿意“买单” [N]. 中国税务报, 2007-3-16 (6).

⑧王磊. 公共教育支出分析——基本框架与我国的实证研究 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2004. 210.

⑨陈国良. 教育财政国际比较 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2000. 21.

⑩转引自廖楚晖、李志荣. 政府教育投入对人才发展的影响 [A]. 潘晨光. 中国人才发展报告——NO.2 [C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005. 294.

(责任编辑 王敬红)